联合国

S/PV.4973



安全理事会

第五十九年

临时逐字记录

第四九七三次会议

2004 年 5 月 20 日星期四上午 10 时举行

纽约

主席：	阿克兰先生	（巴基斯坦）
成员：	阿尔及利亚	本迈希迪先生
	安哥拉	加斯帕尔·马丁斯先生
	贝宁	阿德奇先生
	巴西	萨登贝格先生
	智利	穆尼奥斯先生
	中国	成竞业先生
	法国	达阿雄女士
	德国	普洛伊格先生
	菲律宾	梅尔卡多先生
	罗马尼亚	莫措克先生
	俄罗斯联邦	卡雷夫先生
	西班牙	亚涅斯·巴努埃沃先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	莱克先生
	美利坚合众国	霍利迪先生

议程项目

联合国难民事务高级专员介绍情况

04-35738 (C)



上午 10 时 20 分开会

通过议程

议程通过。

联合国难民事务高级专员的通报

主席（以英语发言）：根据安理会事先磋商中达成的谅解，如果没有人反对，我将认为安全理事会同意根据其暂行议事规则第 39 条邀请难民事务高级专员吕德·吕贝尔斯先生。

就这样决定。

我请吕德·吕贝尔斯先生在安理会议席就座。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。安全理事会是根据其事先磋商中达成的谅解开会的。

在本次会议上，安全理事会将听取难民事务高级专员吕德·吕贝尔斯先生的通报。

我现在请他发言。

吕贝尔斯先生（以英语发言）：主席先生，请允许我感谢你给我本次机会向安全理事会进行通报。自从我上次进行通报以来两年多已经过去。我一方面借此机会把一些人道主义危机的最新情况通报安理会，同时也将谈谈两个主要议题。第一，我将强调强迫迁移同国际和平与安全之间的关系。第二，我将谈谈离乡背井人口可持续的返回问题及其对建立持久和平与稳定的积极影响。

首先请允许我着重谈谈迁移及其对和平与安全的影响。只要发生迁移，就会有跨越边界的移徙。因此，根据其定义，造成难民移徙的冲突必然会涉及邻国，从而产生区域安全影响。正如我们在 1990 年代在大湖区和最近在西非非常生动地看到的那样，冲突界限经常跨越国家边界，因为在受影响的社区之间有着各种民族和文化联系。

这也导致人口的混合移徙，不仅包括难民，而且也包括在邻国寻求避难的武装分子。难民营和定居点中武装分子的存在对难民的安全和福利造成了几种严重后果，包括可能的军事入侵、强迫征兵和性虐待。这些因素造成了人道主义工作人员活动环境的不稳定和不安全。此外，武装分子的存在引起东道主社区和接受国的安全顾虑，并对区域和平与安全产生影响。

我生动地记得我被任命为高级专员之后不久于 2001 年 2 月对西非的第一次访问。当时，联合革命阵线从塞拉利昂侵入几内亚难民居住地区，并且利比里亚武装叛军也在难民营中流窜——当时我们无法进入有些难民营。我在那次访问中呼吁联合革命阵线和查尔斯·泰勒让我们同难民接触和允许难民安全通行。尽管随后在该地区作出了稳定努力，我们今天在西非仍然遭遇跨越边界的武装移徙，那里有许多难民营。马诺河地区武装分子和武器跨越边界的移徙现在已扩大到科特迪瓦。

我特别关心的目前的一个例子就是苏丹的部分地区及其蔓延到乍得的影响。在苏丹南部，和谈的积极发展使人对目前流亡在邻国的 60 万苏丹难民的返回抱有希望。然而，这些发展日益被达福尔的局势所掩盖。联合国难民事务高级专员办事处参加了前往达福尔的联合国高级代表团，团长是我在世界粮食计划署的同事吉姆·莫里斯。各位成员从他向安理会的通报中了解到，估计至少有 100 万人由于暴力直接造成的结果而离乡背井，其人权遭到严重侵犯。

目前，我的办事处正同其他伙伴一道协助达福尔受影响的人民，并设法为最终返回创造条件，但是我们必须有机会同他们接触。如果情况没有改善，我们今后将看到难民流入乍得。国际援助界可能很快就支撑不住，有可能造成分区域的动乱。

边界两边的人道主义局势令人震惊。我在 3 月份访问了乍得。从那以来，我收到有关乍得境内边界地区附近存在武装分子的越来越多的消息。现在有可靠迹象表明，扬亚维德民兵和同苏丹叛军有联系的各种团体都在这些地点活动。鉴于边界地区越来越不安全，成千上万难民分散在那里并得不到有效的人道主义援助，我的办事处正在作出不懈努力，把人民进一

步迁移到乍得内部较安全的地区。尽管面临严重的后勤掣肘，已经有 6 万多名难民被迁走。当然，尽管无法绝对保障武装分子将不会进入新的营地，并且即便有一段距离，这些营地可能成为战斗人员的休息场所，但是距离还是使营地较不容易成为积极发动跨越边界武装行动的场所。我遗憾地指出，尽管乍得情况险恶，不幸的是，从某个意义上说，今天对达福尔人民来说最安全的地方是乍得境内。

回过来谈谈难民安全的议题，尽管东道国政府对确保难民居住地区的安全负有首要责任，国际社会有责任协助本身缺乏这样做的能力和资源的国家。联合国可以帮助推动东道国承担责任，并且我鼓励安全理事会在乍得这样做。

这就使我想起维持和平的议题。在难民专员办事处工作的许多国家里，难民和流离失所者的返回及其可持续性直接取决于维持和平。星期一，安理会举行了有关联合国维持和平行动的公开辩论。秘书长谈到把各种因素——包括和平协定的执行；政治过渡的管理；难民和国内流离失所者的返回；人权方案；以及解除武装、复员和重返社会——纳入特派团授权。我完全支持他的发言。多层面和平行动的概念在阿富汗和塞拉利昂起了良好作用，并且我对这一概念正在利比里亚发挥作用感到鼓舞，尽管那里的特派团面临巨大的挑战。

但是，在这一点上，我谨呼吁——鉴于当今冲突的性质——只要得到受影响政府的同意，酌情更多地注意为维持和平特派团在跨越边界冲突局势中活动找到一个模式。经常发生的情况是，冲突已经区域化，但是对应措施继续以国家为基础。乍得就是一个例子。关于联合国西非地区各特派团在若干跨国界问题上的合作问题，或许在这个地区，在这个问题上取得了某种突破。现在可以将这种突破发展成为今后可以利用的更广泛战略。

卜拉希米先生领导的联合国和平行动问题小组报告（S/2000/809)指出，维持和平人员和建设和平人员是不可分离的伙伴。我非常同意这种说法。主管维持和平行动副秘书长让—马里·盖埃诺和我本人一直在制订各种措施，使我们能够更好地相互支持，共同帮助受冲突蹂躏的各国家创造条件，实现可持续和平。我非常支持他本星期一的发言（见 S/PV.4970)，他指出，维持和平行动必须利用整个联合国系统的资源和专门知识。

由于安全理事会的努力，最近的若干维持和平特派团任务授权采用了重要的语言，认为维持和平人员必须参与监测流离失所者和回归难民的人身安全。自 2002 年 9 月科特迪瓦出现政治动乱之后，我对陷入当地冲突的利比里亚难民的命运非常关切。因此，我非常高兴地看到，安全理事会授权联合国科特迪瓦特派团监测利比里亚难民状况，帮助保证他们的安全。我相信，安理会在建立预期的联合国布隆迪、苏丹或其他地方特派团时，将酌情考虑授予类似的任务，监测回归情形。

我还谨通知安理会，本办事处已经开始支持联合国各项解除武装、复员和重返社会（解甲返乡）活动。我们认识到，虽然没有任何联合国机构获得具体授权处理战斗人员问题，但每个机构都必须共同努力，保证解甲返乡活动取得成功。在许多情形中，战斗人员与我们各难民营的家庭成员存在着联系。因此，本办事处可以通过保护战斗人员的家属、在家人团圆问题上与其他行为者——例如红十字国际委员会（红十字委员会）和联合国儿童基金会(儿童基金会)——合作、以及促使复员的战斗人员参与以社区为基础的重返社会方案，支持解甲返乡行动。例如，本办事处通过保证战斗人员家属安全遣返以及监测其回归和重返社会活动，支持联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团）在刚果民主共和国开展解甲返乡活动。

在西非，我一直主张与联合国在该地区的各特派团、马诺河联盟各国——最近还包括科特迪瓦——和西非国家经济共同体(西非经共体)合作，在解甲返乡活动方面采取区域做法。马诺河国家元首会议应该于今天举行，这次会议将提供一次良好的机会，可以再次提出这个问题。

我刚刚访问过该地区，我高兴地看到，本办事处在利比里亚开展活动，支持当地的解甲返乡活动。我们正在作为联合国利比里亚特派团(联利特派团）主导的行为者联盟一分子处理这个问题，这个联盟还包括联合国开发计划署（开发计划署）和儿童基金会。但是，我星期二收到报告，蒙罗维亚发生了与解甲返乡活动相关的暴乱，我对此感到不安。去年，我要求查尔斯·泰勒下台，并敦促派遣一支国际维持和平部队填补治安真空。此后，我们取得了许多进展，但是，解除武装和复员问题仍然是一项挑战，只有从一开始就提供重返社会所必需的资源，解除武装和复员活动才能取得成功。这是在该地区确保防止冲突重现的唯一办法。

就像我刚才解释的那样，通过将解甲返乡这样的概念纳入本办事处的工作，我们可以为流离失所者返回创造必要条件，与此同时，为建立信任、实现稳定和建立和平气氛作出重大贡献。

关于我们与联合国各特派团的合作以及对更广泛政治进程的支持——在此应该指出这种支持，我们还开展了另一项活动，这就是在西撒哈拉开展的活动。各成员都知道，我们制定了一揽子建立信任措施，促进缓和了这个地区的紧张局势。最近取得的一项突破是家庭成员的互访。已经有 400 多人有机会探访早已失去联系的亲人，数千人正在等待进行这种探访。如果没有所有当事方——特别是联合国西撒哈拉全民投票特派团(西撒特派团)——的出色合作，就不可能开展这项活动。我希望，这将为进行政治谈判逐渐奠定基础，最终解决这个长期存在的争端。

现在，请允许我谈谈我要集中讨论的第二个主题：回归以及回归对和平与治安的影响。我们已经确定，人民跨越边界的移徙活动显然对和平与治安具有影响。但是，如果人民不能返回家园，如果已经崩溃的国家没有能力吸收他们、而他们仍然返回家园，将对和平与治安产生什么样的影响呢？实际上，从许多意义上说，人们关于冲突后局势的看法存在着一些误区。国内武装冲突已经结束的各国家往往存在深刻社会分裂、长期政治不稳定、基础结构被破坏、失业率高和出现创伤等特点。因此，这些国家仍然处于继续走向和平或重新陷入战争的危险边缘。

难民专员办事处的经验是，难民和国内流离失所人士越是长期被迫远离家园，他们就越感到愤怒。在出现难民的多数情形中，流离失所是迫不得已的，或者是因受到某种胁迫而造成的。即使流离失所现象并不是冲突的原意，但有时却成为压倒性因素，而且，事实上它进一步加剧了冲突。随着时间的推移，难民暂时栖身的难民营和安置地可能成为滋生绝望的场所，难民可能更容易受到政治和军事操纵。在这种情形下，延长流离失所状态就是阻碍和平，阻碍持久解决冲突。然而，虽然如此，政治谈判往往未涉及被迫背井离乡人民的冤情，这种情形有可能阻碍和平进程取得成功。

关键的因素是确定难民安全和可持续返回家园的条件。仅仅依靠维持和平行动不可能使和平持久；维持和平行动只能够创造建设和平的空间。不仅存在从战争向和平的过渡，而且还存在着从国家体制瓦解到建立法治的过渡。我们往往谈论国内流离失所人士和跨越国际边界难民的区别，但边界本身并不是问题。事实上，两者最明显的特点是缺乏国家保护，这或者是因为国家不能够提供这种保护，或者是国家不愿意提供这种保护。因此，在从战争向和平过渡时期，必须在和平协定中保证保护国内所有阶层人士——包括在爆发暴力期间逃亡的人士，保障他们的权利，这一点至关重要。这对实现和解也非常重要。

虽然我负责难民工作，人们也称我“难民事务高级专员”。自从 2001 年 1 月受命担任高级专员以来，我集中精力寻找解决难民问题的持久办法。问题是，在冲突后局势中，需要用平衡、综合的办法解决大批难民和国内流离失所者返回问题，使返回得以持久，并成为可持续建设和平努力的一部分。战后地区所遭受的破坏往往同难民一样严重，有时甚至超过难民，不能期望他们在没有立即改善能力满足基本需要的情况下，安置大批难民。这一时期至关重要，国际开

发机构需要在此期间投资重建和重返社会方案。这不仅是遣返问题。在难民回返地区，需要为当地社区和回返的难民与国内流离失所者落实安置和善后项目。

需要把这些方案有系统地纳入冲突后救济工作：应当在任何紧急援助开始时就开始规划。考虑到这一点，难民专员办事处已经加入联合国发展集团(发展集团)，目的在于确保难民和返回者参与制定冲突后政策，以及长期发展方案。我本人也已发起若干项倡议，与联合国开发计划署（开发计划署）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国其他机构、世界银行及双边发展伙伴合作，争取解决这一问题。其中有一项倡议称之为“四R”，帮助遣返、重新纳入社会、善后及重建这四项工作之间连贯过渡。在这样做的时候，我们也争取和解：我们工作的目的是实现返回与和解。目前我们正在阿富汗、塞拉利昂和斯里兰卡试点成功的基础上继续努力，我们希望在利比里亚、布隆迪，以及最终在苏丹执行同样的方案。前面我谈到解除武装。但这里应当指出把已经复员的前作战人员纳入重返社会方案的重要性。

在回返问题上，现在我愿提供一些有关非洲的令人鼓舞的消息。我高兴地报告，非洲从来没有这么多地区有这么多持久解决的机会。解决长期冲突，巩固和平，结束长期的难民与国格内流离失所者问题的潜力极大。在厄立特里亚、安哥拉和卢旺达，过去几年已有成千上万难民返回家园。仅在斯里兰卡一个国家，由于联合国斯里兰卡特派团（连四特派团）的存在以及国际社会更大的恢复稳定努力，已有 24 万以上难民返回家园。我们希望在今年完成塞拉利昂遣返工作。在利比里亚，我们还有许多工作要做，但我们希望一旦局势进一步稳定，开始遣返 32 万以上逃离该国的难民，以及成千上万的国内流离失所者，我们现在参与 20 个国内流离失所者收容所工作。在卢旺达，自今年开始以来，政治方面所取得的进展已使难民专员办事处得以帮助 35 000 名难民遣返，而且将有更多的难民继续遣返。

减轻冲突复发的危险，确保上述进展继续是我们大家的共同责任。机会摆在那里，问题是我们能否抓住机会。前面有许多挑战：和平进程必须得到所有各级有力的支持；必须努力确保前作战人员包括青年解除武装、复员和重返社会方案行之有效；应当拟定全面战略，支持建设和平与和解的努力；必须为人道主义机构提供适当资源，帮助难民和国内流离失所者安全、体面地返回家园；必须及时、协调解决冲突后重建工作社会和经济方面问题。如果不让流离失所者重新纳入社会，使他们重新有所作为，非洲不会有和平和发展。

这里我要提出非洲所得资源不公正问题。虽然我们紧急援助队想方设法把成千上万的难民撤离乍得边界地区，但这项拯救生命的行动以及为他们最终遣返苏丹作准备的行动，资金仍然严重不足。我们在利比里亚的行动也面临严重短缺。我认识到，安理会不管资金问题。但这也是一个政治问题，需要解决，这样才能结束苏丹境内的敌对行动，维持利比里亚的和平进程。今年早些时候在纽约举行的捐助会议上为利比里亚作出认捐可为慷慨。但必须把认捐变成有效的资金，变成具体的行动。

现在我想谈另一个地区。在阿富汗，自 2001 年底以来，局势开始改善，300 多万难民和国内流离失所者已经返回家园。我办事处在与伊朗和巴基斯坦政府积极合作，帮助今年再回返 100 万难民。我愿在这里指出，25 年多来，伊朗和巴基斯坦已经承担了巨大的负担，收容阿富汗难民。他们的慷慨、他们遵守国际保护与难民原则，必须得到肯定，是其他国家的榜样。我特别高兴地看到，今天正由巴基斯坦主持安全理事会。主席先生，多谢。

尽管回返工作迄今已取得进展，但据估计，在伊朗和巴基斯坦两国仍有近 300 万阿富汗难民。在靠近阿富汗的巴基斯坦边界部落地区，有近 20 万难民。我曾在今年四月重访该地区。在访问期间，我确保本处更加侧重遣返工作。尤其是，我们将争取加快关闭

在边界地区的难民营，帮助巴基斯坦和整个国际社会减轻安全问题。

虽然如此，阿富汗境内缺乏安全显然是阻碍阿富汗人返回的关键因素之一。特别是在派别交火地区，造成一种不利于解决流离失所问题的不良气候。藐视法治和其他因素，如抓壮丁、非法征税、占用房屋和土地，也有碍难民返回。必须优先解决这些问题。四月我访问该地区时，我曾与难民和国内流离失所者讨论他们返回的前景。在问到在什么情况下他们愿意返回家园时，他们最大的要求是在他们的家乡部署国际部队。

我了解北大西洋公约组织(北约)计划将国际安全援助部队扩展到若干地点，包括设立更多的省重建小组——实际上它们应该称作省稳定小组。我欢迎这些计划。但是我最近致函北约秘书长，对柏林会议上各方承诺提供的部队不多，而且扩展速度缓慢，表示关切。安援部队的扩展对于成功完成波恩进程来说，至关重要。对于难民和境内流离失所者的返乡，尤其是导致最终进行选举来说，这也是一个关键问题。

就我们而言，我的办事处支持政府设立一个返乡委员会——联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和难民专员办事处都参与其工作——来处理境内流离失所者返乡问题，尤其是普什图人返回北部地区的问题。委员会正与北部的地方领导人积极协作，努力防止任何进一步的流离失所，并为可持续的返乡创造条件。但是，我们同样需要安理会在安全问题上以及在安援部队和省级小组的扩展方面提供支持，以争取成功。

最后，我要提到我对伊拉克局势的关切。这个问题也继续引起安全理事会的关注。如各成员所知，伊拉克境内的战争没有导致大规模的难民流动。但是，权力真空和无休止的动荡导致公共服务崩溃以及大多数伊拉克人的不安全。尽管难民返回处于不稳定局势之中的家园的机会仍然很渺茫，我的办事处正努力帮助伊朗境内希望遣返的伊拉克难民返回家园。遣返车队于去年 11 月出发，其中许多车辆是开往巴士拉。尽管由于战火以及安全方面的关切，这些行动在 4 月份中断，但是它们在两星期前又得以恢复。这些都是谨慎的小步骤，但是我希望它们将会在一定程度上推动伊拉克今后的稳定。

境内流离失所问题——包括北部的境内流离失所问题——现在正通过我所称的“计划 B”来解决。在北部地区，难民专员办事处将为流离失所的库尔德人返乡和重返社会。计划 B 只通过国家工作人员和非政府组织来实施。只要安全状况许可，我希望能立即回到“计划 A”。计划 A 指的是，由国际工作人员在伊拉克境内开展工作，以从事进一步的人道主义援助和重建，纠正萨达姆·侯赛因的可怕恶行，为阿拉伯化运动的受害者提供帮助，为沼泽阿拉伯人提供帮助，以及保障法伊里库尔德人的权利。我们将与伊拉克主管流离失所者问题的部长一道开展努力，与伊拉克人一道为伊拉克人而工作。

我还要赞扬联合国国家工作人员的勇气和奉献精神。我们通过他们，同时与一些国际和国家非政府组织合作，继续开展了挽救生命活动。这些组织包括“第一紧急”(Première Urgence)、国际伊斯兰救济组织和 Intersos 人道主义援助组织。例如，我们一道向伊拉克中部和南部在最近暴力升级中受困的 5 万多人发放了紧急物品。但我要重复，他们还急切期待国际工作人员有一天能够返回伊拉克，完成他们的任务。

下面我要讲最后一点，也就是联合国工作人员的安全问题。目前难民专员办事处有 4 000 多名工作人员在实地，而且常常是在非常偏远和危险的地方开展工作，因此这个问题是我和我的办事处尤其关切的一个问题。去年 8 月联合国巴格达办事处被炸，可悲地提醒我们注意工作人员为和平与正义所冒的风险。我们应该从中汲取什么经验教训？答案当然不是我所称的伊拉克化——这里我指的是误认为全世界都与伊拉克一样的倾向。我不同意这样一种看法：鉴于联合国现在在各地已成为恐怖分子的攻击目标，它应该开始在它开展行动的每个国家以一种截然不同方式从事业务行动。我的办事处无法在一座堡垒中开展行

动；我们不能，也不应该这样。如果是真到了那一地步，我们也许就应该打包回家了。

如安理会所知，秘书长已经设立一个小组来研究工作人员的安全问题，而且目前有关方面正努力改进世界各地联合国人员的安全状况。就我个人而言，我决心确保无论出现何种变化，安保系统都会容许而且鼓励逐国采取有区别的做法。我们必须让实地设立的安全管理小组有权作出适合当地情况的决定。这一点不应由于我们安全管理制度的官僚化和集中性而受损。我支持这样的看法：驻该国的联合国最高级官员应该对该国境内联合国工作人员的安全担负最终责任。总而言之，“以安全的方式开展行动”必须是我们的核心思想。我就讲到这里，但是我要请安理会继续提供支持，帮助我们保障联合国工作人员的安全。

难民专员办事处保护难民以及寻找持久解决办法的能力在很大程度上取决于它与各方协作的效力。这包括与以下各方的协作：联合国系统其他实体；红十字国际委员会等联合国系统以外的国际组织；欧洲安全与合作组织和非洲发展新伙伴关系等区域组织和倡议；当然还有非政府组织。由于难民问题同国际和平与安全之间的联系，难民专员办事处与安全理事会之间也必须建立一种牢固的关系。

今天，我概述了我的办事处为支持目前的维持和平努力而开展的一些行动。同样，安全理事会的影响力及其开展决定性政治行动的能力，对于帮助避免人道主义灾难来说，是至关重要的。安全理事会必须继续提供领导和指导，使联合国系统各部门，包括维持和平、建设和平、人道主义行动甚至发展活动等各个方面，能够统筹协调。

主席（*以英语发言*）：我感谢吕贝尔斯先生所作的全面情况介绍以及对我国代表团所说的客气话。

由于没有发言者名单，我请希望向将高级专员提问题的安理会成员从现在起通知秘书处。

萨登贝格先生（巴西）（*以英语发言*）：我想，其他同事也一样会感谢高级专员吕德·吕贝尔斯就一个非常重要的问题作了内容详实的情况介绍。我也想作几点评论并提一个问题。

我们非常赞赏联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)作了多方努力，致力开展人道主义工作，以保护难民并找到难民问题的持久解决办法：遣返、融入当地社会或重新安置。1951 年的《关于难民地位的公约》和及其 1967 年议定书是保护难民的基石。我们坚决支持各国严格遵守其中所载的各项原则。

在这方面，应当严重关切地注意到，基本条款——所谓的不驱回原则——并非总是得到遵守。自愿遣返和重返社会有时是不可行的。使问题更加复杂的是，公众对难民问题的认识在整个世界都一直受到人口贩运和走私事件、以及不断出现的经济移民浪潮的影响。

重要的是，采取更为限制性的移民和反恐怖措施的国家应当继续向难民开放其边界。一方面，必须阻止恐怖分子通过非法滥用其庇护地位而进入各国。该公约的条款不得适用于犯重罪者。另一方面，我们完全同意吕贝尔斯先生上一次于 2002 年 2 月向安理会通报时所提出的论断，即我们不能允许打击恐怖主义的全球努力削弱国际难民制度。换言之，反恐怖主义措施不能阻碍寻求避难的权利。当然，难民和境内流离失所者是人权受到侵犯的受害者，国际社会必须帮助他们在其安全和尊严得到保障的环境中恢复生活。

我谨请吕贝尔斯先生在这个特定时刻就难民重新安置问题发表进一步的看法。

穆尼奥斯先生（智利）（*以西班牙语发言*）：我也要感谢吕贝尔斯先生就国际社会面临的难民严重的人道主义局势所作的通报。这是一次重要的通报。

由于要在这时候提出问题，我希望深入涉及问题的核心，并针对目前正在出现的一场难民危机提出问题。吕贝尔斯先生在其通报中提到若干这样的危机，但我希望提到的是目前由于达尔福尔冲突而正在苏丹出现的危机。我希望在这方面提出若干问题。

我们知道，正如吕贝尔斯先生今天所详细描述的那样，有数千名难民从达尔福尔流入乍得。首先，是否有任何关于难民可能从达尔福尔流入中非共和国领土的情况？

第二，苏丹政府正在为达尔福尔难民营提供什么样的安全？喀土穆政府对 Janjaweed 民兵的控制程度如何？

第三，由于 4 月 8 日签署了人道主义停火，人道主义机构进入受影响最严重地区的机会在多大程度上得到了改善？在这方面，苏丹政府正在如何向各人道主义机构发放签证和旅行证件？

第四，鉴于新闻界所提供的关于 Janjaweed 民兵正在攻击乍得难民营的情况，该国政府正在为这些难民营提供什么样的安全措施？在这方面，联合国是否已经向这些难民营提供充足的食品？我在主要的报纸上看到批评意见，说的是：在难民到达这些营地的时候，联合国并没有为新来者计划提供足够的食品。

第五，鉴于雨季将在几个星期后开始，吕贝尔斯先生是否认为有足够的时间来解决一场更大规模的人道主义危机？

加斯帕尔·马丁斯先生（安哥拉）（*以英语发言*）：主席先生，我希望指出，我们对你将这个重要题目列入你的方案感到非常高兴，因为我们认为，如果安全理事会要针对难民、境内流离失所者与安全问题采取一项真正的重要措施，那么难民事务高级专员的通报不仅是及时的，而且也是必要的。这不再是一个简单的人道主义问题；这是一个实实在在的安全问题。我可以证明这一点，，因为我来自一个受到影响的国家，联合国难民事务高级专员办事处一直在那里发挥非常重要的积极作用，在冲突后方面协助我国政府。

另一方面，正如高级专员已经报告的那样，整个非洲是一个确实存在该问题的大陆。这是我们每天在该大陆每一个地区——不管是北非、西非、还是南部非洲——都要面对的一个问题。这个问题必须得到解决，而且也必须与我们特别是在这个会议厅里所作的安全分析联系起来考虑。

因此，我谨感谢高级专员吕贝尔斯所作的非常令人感兴趣和全面的通报，以及提出本组织仍然面对的某些主要问题。

我也希望仅仅提出几个问题，因为这是我们商定的模式。首先，我希望听到进一步详细介绍与联合国系统内外其他机构协调工作的相互关联问题。我们已经有了维持和平行动部、政治事务部、人道主义事务协调厅、联合国艾滋病毒/艾滋病联合方案、以及联合国儿童基金会。我们如何才能将这些不同机构真正协调起来，以便我们能够有效地解决该问题？我们再次谈谈这样的事实，即这并不仅仅是一个简单的人道主义问题——这是一个安全问题。

第二，若能对财政支助进一步作出某些评论，我将不胜感激。我知道，这是方案中的主要瓶颈之一。我希望听取高级专员谈谈其办事处打算如何解决财政瓶颈正在带来的某些挑战。

达阿雄夫人（法国）（*以法语发言*）：我也要感谢吕贝尔斯先生就难民处于冲突局势的情况所作的非常全面的通报。这是安理会成员非常认真注视的一个问题。

鉴于吕贝尔斯先生谈到的最近的流离失所问题，我要向他问两组问题。第一组问题是关于西非。鉴于联合国目前在该地区有三项负有坚定任务的维持和平行动，吕贝尔斯先生是否能够解释一下联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）如何设想这三项行动之间可能的协同作用，尤其在难民方面？第二，鉴于科特迪瓦和利比里亚即将举行的选举，他是否能够告诉安理会，是否正以这样一种方式进行难民遣返和流离失所者回返的工作，以使这些人也能够参加即将举行的选举？具体地说，难民专员办事处的方案是否处理将这些难民和流离失所者登记在选民册上这一问题？

我的另外两个问题是关于苏丹达尔富尔局势，特别是乍得难民问题。法国特别关注该地区局势。众所周知，在今年年初，法国除了为吕贝尔斯先生提到的也在乍得工作的法国非政府组织“十万火急组织”支

付了 15 万欧元外，还为难民专员办事处支付了 20 万欧元，用于在乍得采取的行动。由于难于掌握现在正跨越边界的难民的确切人数，由于我们正在同游牧民打交道，因此我要问吕贝尔斯先生：他是否有目前的估计人数，尤其是，他是否预见流入乍得的难民人数将大幅度增加。如果预见这种增加的话，鉴于先前发言者所描述的安全局势，这种增长是否可持续？

莫措克先生（罗马尼亚）（以英语发言）：我赞同先前的发言者发表的许多一般性看法，尤其是加斯帕尔·马丁斯大使发表的看法。我表示，我国代表团高度赞赏和感谢高级专员吕德·吕贝尔斯向安理会做了非常及时的，有深刻见解的通报。我借此机会赞扬吕贝尔斯先生及其工作班子在履行赋予联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）的极为重要职责方面的总体业绩。

我要提两个问题请吕贝尔斯先生注意。第一个问题实际上是关于澄清苏丹达尔富尔的难民局势。根据我们掌握的信息，即人道主义事务协调厅（人道协调厅）提供的数字，据最近的报道，同该局势有关的难民人数为 200 万。这应该同四月份报道的 100 万相比较。如果这些数字确切，请评论一下在这一动荡地区难民人数急剧增加的原因，我将不胜感激。

第二，我请大家注意在向安理会所作的不然非常全面的通报中未涉及的一个方面——鉴于难民专员办事处的活动遍及全世界，要做到面面俱到是不可能的。我要问一个有关科索沃的问题。根据秘书长的关于联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）的报告，科索沃特派团正在同临时自治机构一道工作，以支持在今年 3 月发生暴力事件之后进行的重建努力。为此目的，据报道科索沃特派团设立了一个重建支助小组，该小组成员包括难民专员办事处、联合国开发计划署以及欧洲重建机构。如果高级专员向安理会通报难民专员办事处作为这一集体努力的一部分所作的努力，尤其是通报在新的流离失所者回返进程方面取得的进展，我们将不胜感激。

普洛伊格先生（德国）（以英语发言）：我也要同其他代表团一道感谢高级专员提交了非常全面的报告。

我要发表简短的评论，并且问三个简短的问题。我的评论是关于维持和平同难民回返之间的关系。高级专员说得对，难民和流离失所者的可持续回返直接取决于维持和平，反之亦然。没有难民和流离失所者的回返，维持和平，尤其是建设和平是不可能的。当然，难民问题一向是一个跨界问题，我同意高级专员的看法，即我们必须为维和特派团寻求在跨界冲突局势中运作的方式。

因此，德国非常支持联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）的非洲难民自愿回返方案，我们将继续支持难民专员办事处在这一方面的所有倡议。非洲难民可持续地重返社会是我国政府主要关切的问题。在 2003 年，德国为难民专员办事处在埃塞俄比亚、肯尼亚、坦桑尼亚和乍得的项目提供的捐助大约为 760 万欧元。今年，我们迄今为止为难民专员办事处的非洲项目提供了 480 万欧元，重点是安哥拉、索马里和塞拉利昂。我可以请高级专员放心，我们将继续进一步支持其办事处的成就。

我要问的问题是关于达尔富尔，并且同我的法国和罗马尼亚同事已经说的大致相同。人道主义事务协调厅（人道协调厅）为我们提供的数字是：200 多万人受到冲突的影响。我的问题是，吕贝尔斯先生对最近未来的进一步发展的看法如何？是否有更多的难民跨越边界？难民专员办事处如何能够应付这一局势？难民专员办事处能够处理这一局势吗？

我的第二个问题是关于高级专员就联合国工作人员的安全所说的话。我同意，当评估工作人员的安全时应采取逐国方法，并不是每件事都象伊拉克或者任何其他冲突地区一样。但是，高级专员说，必须授权在实地建立的安全管理小组根据当地情况，当即作出决定。这十分正确。他接着说，这不应该受到我们的安全管理系统的官僚作风和集权化的削弱。也许，他可以稍微详细地阐述他所说的话的意思。

我的第三个、和最后一个问题是关于综合特派团和难民专员办事处同部队之间的关系。我赞同高级专员的看法，即原则上，联合国综合特派团是一个好方法。综合的优势在于更有效地分配财力和人力，并且还可以更容易协调。联合国维和特派团日益具有综合性，军事人员和援助人员携手工作。在其中一些特派团中，人道主义援助已经是任务的一部分。

在这方面，我们要提请大家注意 2003 年关于军事和民防资源的《指导方针》，以支持联合国在复杂的紧急情况中的人道主义活动。这些所谓军事和民防资源《指导方针》补充了 1994 年针对国家在危机中对该国的控制崩溃情况的《奥斯陆指导方针》。我国政府参加起草了这些指导方针，我们认为这些方针所载的如下原则尤其重要：一，尊重处于危机中的国家的主权；二，公正性，即只有未卷入冲突的部队能够协助人道主义行动；三，辅助作用，即人道主义援助首先是救援组织的任务，军事和民防资源应当只应是作为最后办法的支持；四，只有在目标国家的要求或同意下才能为人道主义救援提供军事帮助。

我想问吕贝尔斯先生他对这些指导方针的执行情况的评估。

梅尔卡多先生（菲律宾）（*以英语发言*）：我谨同其他代表团一道，感谢吕贝尔斯高级专员对安理会所作的关于难民和内部流离失所者面临的挑战的全面通报，特别是这些挑战涉及到难民营和安置点的和平与安全、以及内部和跨界的和平与安全的局势。

我要谈一下难民安全的问题。难民常常生活在持续的不安全状态中，即对其个人安全和社会经济状况的不安全。难民和内部流离失所者是当今世界上最易受伤害群体之一，因为尽管他们被重新安置到立即为其提供安全港的地方，然而却受到很多对其生命的威胁。此外，对难民的易受伤害性的利用，会给收容国及与其接壤的邻国带来与安全有关的严重问题。

例如，难民在难民营中的安全正变成日益令人关注的问题。难民营由于很薄弱，很容易被叛乱分子和犯罪分子渗透，他们把这些难民营当作藏身之处。鉴于难民安全是首要目标，就应当尽量保持难民营的民用性质。

然而，尽管理想的是把武装分子同具有平民身份的难民分隔开来，但保持难民营民用性质的任务不会如此容易。在一些情况下，一些难民会秘密地武装起来以为难民营提供更多的安全。在另一些情况下，武装群体可能会对难民友善，并担当使某些难民地区不受其他武装入侵者侵扰的保护者。

难民营民用和军用性质之间被模糊的界线，会使难民营中的人口更容易受到反对力量的袭击。所以，保持难民营民用性质已经成为一项优先的安全问题。联合国难民事务高级专员办事处强调，必须把难民营中的平民同武装的个人分隔开来。然而，由于我刚才提到的复杂情况，这可能不易实现。

因此，难民专员办事处对如何处理难民营中不同的安全局势有什么建议吗？

罗斯托夫先生（美利坚合众国）（*以英语发言*），我要感谢吕贝尔斯高级专员的通报，而且在谈几点看法之后问几个问题。

各位成员可能已经看到国务卿鲍威尔于本星期二宣布：美国将再捐款 8 830 万美元，使我国对支持难民的捐款总额达到 247 000 000 美元——其中 4 400 万美元用于非洲。

我还要指出一点，我认为我们不仅都感谢联合国难民事务高级专员办事处的工作，而且还认识到它可能比几乎任何其他联合国的办事处都对更多的人产生更大和更重要的影响。

我要指出的第二点是，我认为我们都非常关注达尔富尔高原和乍得周围的人道主义局势。我们同苏丹政府一样，深感那里的局势非常严峻。因此，我的问题建立在各位同事提出的问题之上，是针对这一局势的。

我们希望获得关于难民专员办事处计划中的对达尔富尔高原的保护作用的某种了解。我们想得到任

何有关该署正在制定的一旦更多的难民涌入乍得时的任何应急计划的情况。最后，在一些问题之后，我们想知道吕贝尔斯先生的办事处有何建议让国际社会通过提供安全而使难民能够生活在一定程度的安全之中，并使他的办事处和其他人道主义工作者在有保障的方式下展开工作。

本迈希迪先生（阿尔及利亚）（以法语发言）：我要同前面的发言者一道，感谢吕贝尔斯先生关于全世界难民状况的全面和详尽的通报。我要就高级专员和人道主义界在处理这种人口流入时遇到的困难谈几点看法。

吕贝尔斯先生能否向我们提供一些关于这些紧急局势造成的财政问题的情况？在这方面，我要就难民收容国的具体情况谈几点看法。众所周知，这些国家大多是发展中国家。它们通常不遗余力地提供接待，然而在大多数情况下，它们的国家发展努力受到妨碍，资源被其接待难民的职责所吸收。在这方面，我想到的是分担费用的问题。我要请吕贝尔斯先生就应该采取什么行动来减轻接收国的负担谈几点看法。

贝尔斯先生的通报促使我提出的第二点看法，涉及到高级专员办事处为改善他所介入的这些冲突的政治气氛所作的巨大贡献，其目的是促进难民的返回。

我愿指出，我们在处理两种不同的难民局势：一种是媒体大量报道的局势或需要动员资源的紧急局势。还有一种我们称之为被遗忘的局势，其存在原因我认为应在这种辩论中确定，即能够使难民的依赖状况拖延数十年的政治原因。我国代表团非常希望听一听吕贝尔斯先生对这些被遗忘的冲突有什么看法。

主席（以英语发言）：我现在以巴基斯坦代表的身份发表一些看法和提出一些问题。

首先，我要感谢高级专员吕贝尔斯来到这里以如此全面的方式向我们通报。他对安理会成员有很大的启发。我认为他在安理会 5 月 17 日就维持和平问题进行讨论之后和在我们打算于 5 月 28 日就复杂的危机和联合国的回应问题进行讨论之前来通报非常及时。

我认为或许应该指出，在任何危机中，都会立即出现两个方面。首先是安全，其次是人民的人道主义需求。我们在国际反应中有两部分。对维持和平来说，一旦安理会能够作出决定，那么我们便能够动员为部署商定的维持和平行动所要求的资源。相反，有关人道主义反应方面，我们首先依赖各国政府的自愿捐助，还要依赖实地东道国政府在准入和合作等方面的回应。吕贝尔斯先生认为应该如何协调国际安全和财政的回应，以便在发生危机局势的时候将其平静下来？

我有两个关于阿富汗的具体问题。我非常感谢吕贝尔斯先生提到巴基斯坦在过去近25年里接纳了400万阿富汗难民而成为榜样。这些难民中许多人依然滞留在那里。2001 年 4 月，巴基斯坦、阿富汗和联合国难民事务高级专员办事处签署了一项阿富汗难民自愿遣返的三方协定。我想问的是，是否存在为执行这一协定而制定的任何路线图或计划，如果存在，在这方面取得了哪些进展。

我的最后一点是，正如高级专员所意识到的那样，阿富汗的卡尔扎伊总统内阁正在最后确定选举法，已经原则上商定，在巴基斯坦和伊朗的阿富汗难民也将参加选举。在联合国阿富汗支助团将主要负责这方面的协调的同时，我们期望并希望高级专员的工作人员以其经验和掌握的情况，将能够在这一进程中给与协助，包括帮助阿富汗难民选举前的登记工作。我非常想了解高级专员是否在这方面有任何信息或有什么看法。

我现在继续行使安理会主席职责。

吕贝尔斯先生有很多问题要回答，我请他发言。

吕贝尔斯先生（以英语发言）：实际上，一开始我就必须表示歉意，因为当我看到有如此众多的相关问题提出来时我不得不作简单回答。也许我将按提出顺序回答问题。这样我首先将回答代表巴西政府提出的问题和看法。

当看一下整个世界，与难民相关的气候，或你也可认为是政治局势已变得更加困难。正如大家所正确指出的那样，这也是因为许多国家必须处理给他们边界带来各类人流的人口贩子现象。其中一部分的确是难民，但也有一部分是由于其他原因的流入人口，他们听说如果他们把自己说成是难民便可能入境。这使得难民流声誉不佳，这是一个非常严肃的问题。

这意味着，作为高级专员，我必须花费时间和行动去减少我们称之为不正常的人员流入。现在这仅仅属于难民事务高级专员办事处的部分能力来改善该局面。从部分原因上来看，这涉及缺乏对流动人口的管理。如果存在合法报告移民的途径，或许那样我们就会有较少的混杂人流。这是问题之一。

我们这方面所采取的行动是解决或至少是减少人们去找人口贩子的需要，从一开始就找到长期解决难民问题的办法。如果那些必须逃往另一个国家的人们知道，当他们向难民营报告时，便会得到一种解决办法，要么是因为在合理时期范围内，他们自己的国家将得到和平，所以他们可以返回，要么因为他们会被允许逐步融入所逃往的国家或受欢迎参加重新安置计划继续呆下去，这样他们就不大会去找人口贩子。顺便提及，巴西目前正在参加这样的计划。

因此，除了已经正确指出的我们必须履行的义务，即不要拒绝并应接受那些真正的难民，难民事务办事处的作用必须扩大，包括一种新的概念，减少人民的不规则的次要的流动，为各国建立共同机制，提供解决方案：可持续的遣返、就地融入和重新安置。只有当我们学会在国家间分担负担时这才是可能的。认为充分履行对难民的义务应一国一国的来是不公平的。我举了巴基斯坦的显然积极的例子，当然还有其他例子。但是，我们也从这个经验中知道，这种办法有时也会垮掉：有人说，“这不再公平；我们必须分担负担；我们必须共同工作”。

我要谈一谈智利政府代表提出的达尔达富问题。这些问题非常明确，我将努力尽量具体地回答穆尼奥斯大使提出的问题。

第一，我们是否看到大批人员从达尔达富涌入中非共和国？我们还没有看到这种情况，这是出于地理原因。达尔达富冲突始于达尔达富北部地区，即巴哈区域。冲突随后向南蔓延。令我们稍感关切的是，冲突可能进一步蔓延，一直蔓延到同中非共和国接壤的达尔达富地区，届时我们必然会看到人员往那里去。现在仍没有发生这种情况。

我要谈一谈苏丹政府对达尔达富危机的关系问题。我在担任高级专员时学会比正常外交语言稍多一些直率。我认为，苏丹境内的有效停火显然为苏丹军队利用其闲置能力在达尔达富展开行动提供了潜力。当然，达尔达富叛乱运动和要求自治者运动可能也推波助澜。这当然是一个更加广泛的现象。但是，这种具体的行动类别因有效停火和闲置能力而成为可能。我们接着在那里看到我们在世界其他地方看到的情况：军队同民团共同采取联合行动。扬亚维德一如既往，是这方面的一个因素：一方从空中采取行动，另一方从地面采取行动。清洗进程随后展开。我说“清洗”不是因为它出于种族动机；我认为它的更大动机是努力瓦解叛乱，并使用获得农田、土地和村庄的前景激励人民加入政府军，因此，你使用一切可能的恶劣制度驱赶人民，世界其他地方也在使用这种办法。扬亚维德确实入侵乍得，为获得牲畜而追逐同一批人，并试图恐吓他们。正如各位成员可能知道的那样，两国军队已就乍得军队有权进入苏丹领土达尔达富——我认为——100 公里问题达成协议——这在某种程度上非同寻常。那里的驻军承认，它没有能力控制该地区。现在，在我说这番话后，各位成员可能对这个问题有其他想法，但这就是目前发生的情况。因此，你们看到边界两边局势在一定程度上发生军事化。

第三个问题涉及进出达尔达富问题的机会。国际社会为进入该地区采取了多项主动行动；但这仍非常困难。那里有特派团；我们知道红十字运动和医生无国界组织正在那里工作。我们看到有特派团前往那里；我们看到詹姆斯·莫里斯去那里。我们在那里得到保证，称允许人员进入那里，他们可以进出那里。他们随后试图获得签证，但他们在抵达时发现签证不

再有效，他们需要新的签证。这种情况很不好。就进出问题而言，目前并没有真正有效实施。这就是难民专员办事处现在提出除达尔达富地区那里的其他团队外，亲自派几个团队去那里的原因之一，尽管乍得达尔达富人状况给我们带来很大负担——甚至可以说过于沉重的负担。我们将恳求政府给我们提供这种可能性。在这方面，我感到很乐观，因为我们还必须证明，我们总的来说同苏丹政府又非常良好的工作关系。因此，我要指出，我们必须进入达尔达富地区。除其他机构办事处外，我们将去那里建立三个办事处。我已同国际红十字会的凯伦伯格先生会晤，以便看一看我们是否可以稍事协调，从而使我们的工作真正相辅相成和切实有效。我们将采取这一行动，以便改善达尔达富局势。

我现在再谈谈乍得问题，这是下一个问题。我们被告知扬亚维德民兵有时越过边界。我没有情报表明他们进入纵深，足以抵达我们的难民营。我们正是出于这个原因选择在离边界 60 公里处建立营地；我们必须同非政府组织一起努力工作，以便找到水源。这很困难，这些都是小型营地。我们可以容纳约 6 000 或 7 000 人，然后我们就不得不搬到下一个地方，增加营地数目。这就是我们目前从事的工作。是否有粮食问题？有，但我要指出，问题并不严重。世界粮食计划署正在全力提供粮食。我不会把它称作主要问题。

至于雨季问题，我们正在非常努力地工作。我们的雄心是在雨季前容纳 60 000 或 65 000 人。我认为，我们将实现这个目标。还有一些问题，但我现在对苏丹达尔达富问题就谈到这里。

我现在谈一谈其他人提出的问题。我谈一谈安哥拉代表就安全关切所说的话和提出的问题，我对此非常同意，因为这些关切正是我的简报的两个主要议题。我要对难民专员办事处在联合国系统内的合作问题说几句话。目前情况不错，我要指出：我今天在这里举了特别同维持和平行动部进行非常密切合作的例子。同政治事务部的合作也是如此。我还说过，我们参加了联合国发展集团，我们也在人道主义小组同扬·埃格兰进行了合作。这种合作总的来说进展顺利。

当然，我们面临具体挑战。就难民而言，我阐述了这些问题；还有涉及国内流离失所者的其他问题。简言之，我们难民专员办事处只是有选择地、并在系统要求我们这样做时才会处理国内流离失所者问题。当然，我们也必须拥有能力。在这方面，达尔达富的例子十分有趣：我们开始只处理难民问题，现在有人问我们是否能够也在达尔达富做点什么，因为如果没有我们，联合国系统无法充分运作。因此，我们倾注全力，努力采取行动。

国内流离失所者方面的一个更具有系统性的问题在于回返领域。我们的经验是，在涉及遣返和回返领域时，你不再能区分难民和国内流离失所者，因为他们对同一回返地区而言都是难民。因此，我们需要有计划的回返和有计划的重返社会，也许同其他人一起这样做。我们试图同当地人口进行实践，让难民和国内流离失所者重返家园。在这方面，我们确实正在处理这个问题。我认为，我们在阿富汗相当顺利地完成了这项任务。我已汇报塞拉利昂的回返工作，我们也在斯里兰卡从事这项工作。因此，参与国内流离失所者工作并不违背我们的工作类别。相反，我们必须——有效地——参与这些工作。在形式上，我仍只是在系统提出请求时才这样做。人道主义协调员必须非常正式地要求难民专员办事处照顾回返的国内流离失所者。他要把这个计划通知人道主义事务协调厅(人道协调厅)的扬·埃格兰先生，当他采取这一行动后，我会说：好了，我们准备就绪。

许多发言者提到财务报告。正如主席和其他人所指出，这不断是一场艰苦的奋斗。当然，当其他部门获得分摊会费，而我们必须一再腼腆地要求提供自愿捐款，有时候我们感到非常困难。我对此没有好的答复。我并不感到可以发出一个不符合 50 年前联合国的原始想法的呼吁，即我们的资金主要来自自愿捐款。

我在此只能说两件事。第一，至少难民专员办事处的基本工作人员应当以经常预算支付，现在不是这样，根据 50 年前的《规约》，这些人应当由经常预算支付。第二，把资源用于发展援助并认为有责任协助发展中国家的经济成熟的国家应当知道，这样做的最佳方法就是把相当数量的资金用于离乡背井人民的解决方法。这不仅是为这些人民的利益服务的人道主义；这也同确保在世界上增加安全、减少犯罪和减少人口贩运有着非常大的联系。

确定这些方面的优先顺序是可持续发展的一个关键方面。并且，各位成员知道，自从在蒙特雷举行发展资金筹供国际会议以来，有着更大的机会——至少在纸面上——作出更大的努力，在富裕世界和仍然处于发展中的世界之间建立南北伙伴关系。我的论点是，只有当我们能够克服袖手旁观的问题时，这才会成功——这并不是说难民专员办事处能够解决这一问题。难民专员办事处没有 1 元钱；我们必须到各国去要。因此，各国在其预算中应当留有足够余地，不仅用于人道主义紧急情况，而且也用于永久解决方法。并且在这方面，正如我设法解释的那样，正在形成气候。

我现在答复法国代表的问话，他谈到西非。非常简短地说，我最近去了那里并发出了一个呼吁；我甚至略为帮助策划了 5 月 20 日有关马诺河国家的事件。我请它们把人员和武器跨越边界的非军事化问题放在议程上。为了这样做，三个维持和平行动必须相互学习并共同努力。这不仅是个人，而且也是寻找那里仍然存在的为数众多的武器的共同努力。

我也谈到第二点：如果马诺河国家不仅在这方面把事情做好，而且也在所谓的政治层面把事情做好，将是一件好事。非常具体地说，如果一个非洲人在几内亚生活了十年，他有权获得公民身份；他被认为是几内亚人。在塞拉利昂和利比里亚，一个人在居住五年之后获得公民权。如果该地区国家元首同意这将成为整个马诺河地区一个有系统的传统，一个法律条例，这对科特迪瓦将是一件好事——因此对整个马诺河地区将是一件好事。这将消除把人民排除在参加选举或是获得当选的进程之外的风险。

马诺河地区国家元首采取的这种主动行动——如果他们愿意的话——也许将比要求国际社会或布鲁塞尔，更不用说巴黎，做些什么更加使人佩服。如果这些国家本身得出结论，非洲这一地区有着一个非常宝贵的传统，在经过相对短的时间之后，来到这些国家的非洲人可以成为正常公民得到同化，将会更好。

法国代表还问了有关达福尔的问题，有关估计的人数。我们从一开始说——我必须指出，由于我们采访人民和观察人民的经验——也许将有大约 10 万人。因为我同那里的法国外交官交谈过，我知道他们认为人数较少。我们谈到这一点：这怎么可能？他们说这些是游牧民族，跨越边界来回走动。确实在居民之间有一种连贯性。因此，尽管我们说我们可以接纳 10 万人中的 6 万，我们也许在理论上接待了他们所有人，因为我们估计许多人将越过边界到自己的家庭中，因此他们将不是真正的难民；他们只是技术上的难民。但这是我们的想法。

现在有两个改变。第一，边界地区本身正变得越来越不安全——包括对生活在那里的家庭——因此也许需要接纳跨越边界的较大比例的人民。第二，我们并不排除将有更多人民到来的可能性。当然，这将取决于停火的有效性——不一定是停火本身，而是相信那里将停止侵犯人权。如果实现停火，但是在现场实际发生侵权行为，并且人民认为明天将继续发生，这些人民将在最后几天、几周或几个月里逃走。因此，在这个时候，我必须为更多的人数做好准备。

除其他人之外，罗马尼亚代表提出了有关在 100 万至 200 万的人数之间的差距问题。我并不知道答案；我不在那里。我们同难民交谈；我们知道情况糟糕。我们在相当一段时间之前说过，人数是 100 万。我不能排除人数可能高很多的可能性；我确实不知道。因此我让别人来作出答复。

关于科索沃，非常简短地说，自从最近的事件发生以来我们遭遇了巨大的挫折。我们正在继续工作；工作令人精疲力尽。难民专员办事处在前南斯拉夫取得了真正的成功；科索沃是一个例外。我想同霍尔克里先生谈谈是否有另一种前进的方法，因为我们确实必须努力思考我们今后的做法。因此，简单地说，我们只是在做自己的工作。但是，人民返回的可能性是有限的，我并不预见许多可能性。我们必须再次检查这一问题。我并不认为言论——人们应当做这个或那个——会有很大用处；也许我们应当选择更加实际的前进步骤，试图找到有所不同的方法。也许今后我将能够告诉安理会更多的东西。

我已经谈了跨越边界问题。

我现在回答德国代表的问话，他提到人道主义事务协调厅提供的成百万的人数。我并不否认这一点，但是我也不能证实它。

我被要求略为谈谈逐个国家的安全。我将设法这样做。我先从难民专员办事处的角度谈这个问题。从我的前任绪方女士开始，难民事务专员办事处极大地改善了治安情形。我们是如何做到这一点的呢？我们是通过培训工作人员——教育他们如何行动——做到的。第二是通过技术通讯。工作人员必须每 20 分钟报告他们在什么地方等等。第三，我们培训工作人员与某个地区的所有利益方保持联系，共同努力，分析局势。可能存在某个人特别了解的误解或因素，但即使当地有权力的人可能都无法控制这种误解或因素。在这方面，我们已经改进了许多。

我常说，我们已经成为一个非常专业的治安组织。我们非常安全，在安全环境中开展活动。我们略感关切的是机构间的安全问题。首先是联合国安全协调员办公室(安协办)。我们支持安协办。安协办将各机构凝聚在一起，使我们在治安问题上有一个联合国国家小组。如果在当地有一些安协办人员，这使人比较放心。事情比较好办。但如果做得不好——如果这仅仅成为一个编写文件、向总部报告、然后总部提出在某个国家如何行动的理论的制度，那么将一事无成。

我们与联合国阿富汗援助团进行了一项研究，我们发现，我们——不仅仅是难民专员办事处——在阿富汗有一个高度专业的结构，在这些机构中拥有各非政府组织的专门知识。我们强烈吁请其他方面从中学到经验教训，我们在塞拉利昂就吸取了这种经验教训，我们在利比里亚以及在其他国家也努力吸取这种经验教训，关于在纽约建立一个自认为必须管理局势的体系问题，我们还强烈吁请三思而行。这种体系可能降低安全，因为它不仅得出错误的结论——需要作出判断的情形总会发生——而且将放弃责任。如果工作人员说：“治安并不是我的工作，外面的专家可以提供治安”，那么，这确实将是一种倒退。

我们在这种“活动安全”方面投入了许多心血，我强调，我们不能失去这种投入。我可以就伊拉克问题举一个例子。今天，如果由于在伊拉克之外进行的分析，伊拉克的当地工作人员必须留在家里，如果这些当地工作人员问为什么如此，则很难向他们解释。我们无法回答。我说过，我们应该处理好这些现象。或许我们太执著于伊拉克的经验，因此，我指出，我们今后将会发现，我们以为从事人道主义工作的人不懂治安，或许我们太武断。我认为，我的工作人员非常了解治安问题，他们的行为非常恰当。在巴格达事件之后，我们对各机构提出了一些批评性的报告，有些机构行为不恰当，有些机构的人员超过允许的编制，等等。我与我的工作人员进行了核实，难民专员办事处不存在这种问题，而且不仅仅是在那里不存在这种问题。因此，我认为，现在是应该提高我们的声音的时候，是研究和利用这种良好经验的时候。

虽然如此，我认为治安问题非常重要，是一个优先事项，为治安提供足够的资金非常关键，现在，我们增加了治安费用。人们继续将治安问题作为优先事项不仅符合我们工作人员的利益，而且有利于我们开展的活动。请不要误解我说的话。我并不喜欢牛仔脾气，但我也不要说：“我们不要开展任何活动”。因此，

我引用了城堡的例子，因为我要向安理会作进一步的解释。

关于菲律宾代表提出的问题，我要指出，已经建立一个难民营治安制度。早在我上任之前就已经制订这个制度，但我们已经大幅度改进这个制度。我提到一条意见：难民营应该设在远离冲突的地区。这是一件事。第二，我们必须检查难民，组织好难民营。我们往往与我们邀请的政府一道在难民营建立组织，清除难民营的武器。这非常重要。第三，我们不能够接受过度保护情形，因为如果这样，就会适得其反；与武装团体产生联系对年轻人的诱惑将太大。这就是我们建立的制度，当然，我们仍然在进一步改进这个制度。

美国代表问到达尔富尔问题，我非常感谢他大方地提到这个问题。我已经就此发过言，没有太多的补充。当然，我们已经做了准备，做了计划，这样，如果有更多的人来，我们可以接纳。我必须平衡我的能力：我在乍得是否有剩余的能力，或者我是否有能力在达尔富尔开展更多的活动？关于这一点，这就是我要说的。

关于阿尔及利亚代表提出的问题，我必须重复我在前面说过的话，因为我认为，这不仅是筹资的主要问题，而且是涉及解决办法的主要问题。今天，吁请各国遵守难民法、不排挤难民是不够的。我们还必须强调分担负担，必须认识到只有各国共同作出多国努力，才能够永久地解决问题，减少这种不规则的、较小规模的流动，减少贩运人口和犯罪的风险。这是一个新时代。我们必须这样做。对此有一种说法：我们将其称作“公约加其他”。我认为，这也是经费问题的主要答案。谨再次指出，我的任务是向各国政府解释，在这个问题上出钱不仅仅是人道主义的姿态。事实上，这是在建设一个更加安全的世界。这是一个基本问题。

因此，我们不能够忘记某些危机——不仅是饥饿或苦难的危机。我要指出，多数时候，如果危机很严重，媒体就会报道。现在，关于达尔富尔问题，已经有报道，虽然延迟了一段时间。现在，这个问题已经为人们所知，但问题是，约 10 万不丹人在尼泊尔生活了十多年，人们仍然问：“那里有难民吗？”他们从来没有听到过这些人。这是一种确实存在的危险，如果我们不能为被人们遗忘的难民找到解决办法，这甚至会成为一个政治问题。这仅仅是一个例子而已。我们将努力解决这个问题。

主席先生，我很高兴地回答你的问题。我已经努力回答关于分摊经费的问题，另一方面，我也努力回答关于人道主义挑战的问题。后来，在阿富汗问题上，我被要求介绍三方协定。答案是，不错，我们确实努力执行路线图。当然，这首先是要遵守三方协定。谨再次指出，今年，我们努力促使约 50 万人从巴基斯坦返回家园，但我们将自新难民营回归作为优先事项——略为优先，因为我们在所谓新难民看到治安危险。这些难民营设在部落地区边界附近。我们认为这是三方协定的一部分，我们正在就如何这样做与政府协商。不可能在一天之内做到这一点，但必须要有这样做的雄心。

在此之后，我们再研究其他重点工作。巴基斯坦政府也强烈希望大批难民遣返，离开巴基斯坦城市，这不是秘密。这种情况现在正在发生。对我们来说，遣返是一个自愿的过程，是提供机会。当然有轻重缓急。市内难民有时被认为问题严重些，其他地区则没有那么严重。这是现实。我已强调，从我的角度来说，新难民营高优先。但我们可能不得不双管齐下。随后我们才能完成我们要遣返的人数目标。然后再决定今后怎么办。

在伊朗，以及巴基斯坦，到一定时候我们将遇到有阿富汗人已经在那里居住了很长时间，而且已经很有所作为。减少救济将带来某种考验，因为领不到救济的人将不得不考虑如何谋生：返回本国，或者他们在这些国家已经有工作，有收入，有活干，有的甚至已经有生意。因此我预计，在我们逐步接近完成三方协定时，我们必须确定，生活在这些国家的阿富汗人在何种程度上仍然是这些国家的负担，在何种程度上

逐渐开始成为临时移徙工人。我已经向两国政府提出了这一问题。我们必须在一定时候承认这一情况，同时尊重三方协定。

最后，关于选举，作为难民事务高级专员，人民能够参加选举，我支持。因此，有动力参与选举进程。作为联合国人员，我必须尊重联合国阿富汗援助团（联阿援助团）机构的专门经验。联合国为此目的派专门人员。我已在伊斯兰堡坦率地谈到这一问题，表示我对参加持积极态度，但请尊重联合国方面联阿援助团组织选举安排的作用。不能由难民专员办事处组织选举。我们只能提供帮助，促进选举过程。

另一方面，选举结束后，我们仍将在那里工作，与政府，与巴基斯坦境内的许多阿富汗人合作。我们可能需要分析这批阿富汗人，不仅了解他们的人数，但更重要的是对他们的情况有一个基本的了解，探讨如何在数年时间内帮助他们遣返，或数年内他们在什么程度上将成为临时移徙工人。这项工作不能在选举前仓促完成。因此，需要分两阶段。

我恐怕已经讲的太长了。我还可以讲下去。显然，我热爱我的工作。但是我或许应该就此收场。

主席（以英语发言）：我感谢难民事务高级专员吕德·吕贝尔斯先生的发言和澄清，感谢他回答安理会成员提出的各种问题的意见。

名单上没有其他发言者。安全理事会就此结束现阶段对此议题的审议。

下午12时15分散会